Die grundsätzliche Würdigung des Luftraums im Völkerrecht

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

einer Hohen Rechts- und Staatswissenschaflichen Fakultät
der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Friedrich Stock
Referendar in Dessau

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Referent: Professor Dr. Fleischmann

Auszug

Halle 1924.
Druck der Hofbuchdruckerei von C. Dünnhaupt, G. m. b. H., Dessau.

1. Der Ausgangspunkt aller luftrechtlichen Untersuchungen ist die Grundfrage nach dem rechtlichen Wesen des Luftraums oberhalb der Erdoberfläche. Zwar hat die Völkerrechtspraxis dieses Problem gelöst im Sinne der unbeschränkten Souveränität des einzelnen Grundstaats im gesamten Luftraum oberhalb seines Staatsgebiets; jedoch beruht diese Lösung auf der augenblicklichen Machtverteilung auf dem Erdball und weniger auf allgemein rechtlichen Gesichtspunkten. Die Luft ist als ein neuer Verkehrsweg zwischen den Staaten im geltenden Völkerrecht nicht ausreichend gewürdigt worden; daher ist die jetzige Regelung als eine mehr vorübergehende anzusehen. Die für den Verkehr von Volk zu Volk wichtige Frage nach der rechtlichen Natur des Luftraums bedarf noch eingehender Würdigung.

Die Frage, ob und bejahendenfalls in welchem Umfange dem Staat und ferner, welchem der einzelnen Staaten über die Gesamtheit des Luftfahrtbetriebs staatliche Herrschaftsbefugnisse zustehen, wird ihrerseits von der Frage mit umschlossen: Wie ist die staatliche Herrschaft über den Luftraum und die darin befindlichen Menschen verteilt? Die Herrschaft über die Menschen wird dadurch, daß sie sich in der Luft befinden, nicht geändert; nur die Herrschaft über den Luftraum taucht als Problem auf. Die Anordnungen des Einzelstaats sind nur dann zufriedenstellend, wenn sie mit der Rechtsordnung, die zwischen den Staaten selbst herrscht, im Einklang stehen. Bei Behandlung der grundsätzlichen Frage nach der öffentlich-rechtlichen Natur des Luftsraums über dem Staatsgebiet ist davon auszugehen, daß der Staat in seinem Gebiet die Herrschaft ausübt, und weiter zu fragen, ob diese Herrschaft sich auch auf gewisse, dem Staatsland angrenzende Zonen ausdehnt. Hat der Staat auch im Luftraum über seinem Gebiet Hoheitsbefugnisse? Die beiden Pole jeder Erörterung über das rechtliche Wesen des Luftraums sind einerseits die Freiheit der Luft, andrerseits die Fähigkeit der Luft, Gegenstand von Hoheitsrechten zu sein.

2. Der Grundsatz der Luftfreiheit besagt: Jedermann kann im Luftraum, wo es auch sei, frei schalten. Die Luft, die als natürlicher Verkehrsraum ihrer Zweckbestimmung nicht entzogen werden darf, steht in niemandes Eigentum; ebenso stehen auch dem Staat über den Luftraum oberhalb seines Gebiets weder Gebietshoheit noch sonstige Hoheitsrechte zu, da die Luft eine Einschränkung irgendwelcher Art nicht vertragen kann. Nur durch die Luftfreiheit wird die Freiheit der Luftfahrt und damit deren Entwicklung und Gedeihen verbürgt.

Dieser Grundsatz der Freiluft, des coelum liberum, entspricht dem Grotiusschen Grundsatz vom mare liberum. Fauchille, der als der erste zum Recht der Luftfahrt in seinem Werk „Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats“ Stellung genommen hat, rechtfertigt diesen Grundsatz damit, daß der Luftraum eigentumsunfähig sei, weil er infolge seiner natürlichen Beschaffenheit nicht dauernd und effektiv in Besitz genommen werden könne. Auch eine Souveränität ist nach Fauchilles Ansicht im Luftraum unmöglich. Zunächst einmal seien Kanone und menschlicher Blick ungeeignet zur Begründung einer staatlichen Hoheit; ferner verneint er die Möglichkeit von deren Errichtung deshalb, weil die Luft von Natur aus einer tatsächlichen Besitzergreifung abhold sei. So stellt Fauchille den Grundsatz auf: „L'air est libre.“ Derselben Ansicht ist Warschauer; nach ihm ergibt sich die Eigentums- und Hoheitsunfähigkeit des Luftraums aus dessen Grenzenlosigkeit. Andere Anhänger der Luftfreiheitstheorie sind Meili, Gareis, Merighnac, Désouches, Nys. Die beiden letzteren wollen diesen Grundsatz ohne jede Einschränkung und ohne jede Sicherung für das Staatsland gewahrt wissen und erklären das Luftmeer für ein zweites Weltmeer. Die Mehrzahl der Verfechter der Luftfreiheit erkennt, daß eine solche Durchführung ihres Grundsatzes eine große Gefahr für die unter dem Luftraum liegende Erdoberfläche und deren Bewohner bildet, und modifiziert daher die uneingeschränkte freie Benutzung der Luft. Für Mérighnac besteht volle Luftfreiheit nur in den oberen Schichten, die unteren bilden eine Territorialzone, über die der einzelne Grundstaat ein Überwachungsrecht hat. Ebenso unterwirft Dièna die Luftfreiheit räumlichen Beschränkungen. Fauchille legt ihr in ihrem Inhalt Fesseln auf, indem er dem Grundstaat ein in den Luftraum hinein sich erstreckendes, räumlich unbegrenzbares „Selbsterhaltungsrecht“ zubilligt. Nach Meilis Ansicht hat der Einzelstaat ein theoretisch unbeschränktes Recht am Luftraum, das virtuell so weit reicht, als seine Erhaltung es erheischt. Gareis räumt dem Staat eine Interessensphäre im Luftraum ein, deren Maßstab seine Selbsterhaltung abgibt. Warschauer gibt dem Grundstaat aus dem Erfordernis der Selbsthilfe heraus die Befugnis, seine Interessen im Luftraum oberhalb seines Gebiets wahrzunehmen.

3. Auf der andern Seite wird behauptet, dem Staat stehe an der über seinem Gebiet befindlichen Luftwelle ein der tellurischen Gebietshoheit entsprechendes Hoheitsrecht zu. Nicht angängig ist es, eine solche grundstaatliche Lufthoheit aus einzelstaatlichen Rechtssätzen, insbesondere solchen des Privatrechts begründen zu wollen, wie es Grünwald, Zitelmann und Kohler tun. Meurer, Westlake u. a. gehen vom Interesse der Staatssicherheit aus, die Luft sei eine Lebensnotwendigkeit des Staates und ein gewisses Zubehör zum Grundstaat, daher sei dessen Lufthoheit der einzige feste Punkt, von dem bei Prüfung dieser Frage auszugehen sei. Vertritt man den Standpunkt, dem einzelnen Staat komme die Hoheit am Luftraum über seinem Gebiet zu, so ist diesem am besten gedient, wenn ihm alle Hoheitsrechte im Luftraum vorbehalten sind. Hazeltine u. a. gehen so weit, daß sie ihm noch nicht einmal die Möglichkeit offen lassen, freiwillige Zugeständnisse zugunsten der anderen Staaten zu machen. Nach Meinung Meurers, Liszts u. a. kann der Staat sehr wohl zugunsten des Welt-

luftsverkehrs etwas von seiner Souveränität im Luftraum an die Allgemeinheit abgeben; die Feststellung solcher Zugeständnisse müsse in Staatsverträgen erfolgen. Das jetzt geltende Völkerrecht vertritt diesen Standpunkt; so verpflichten sich die Vertragsstaaten der Pariser Luftfahrtkonvention von 1919 unter Anerkennung der vollen Souveränität des einzelnen Staates im Luftraum über seinem Gebiet zur Gewährung eines jus passagii innoxii an die fremdstaatlichen Luftfahrzeuge (Art. 1 und 2 des Abkommens). Auch die luftrechtlichen Bestimmungen der Friedensverträge von 1919 gehen von der Lufthoheit des Einzelstaates aus, ebenso die zwischen einzelnen Staaten abgeschlossenen besonderen Luftfahrtübereinkommen. Die Erste Nordische Flugkonferenz von 1918 gestand dem Grundstaat ein durch das Durchfahrtsrecht grundsätzlich beschränktes Hoheitsrecht am Luftraum zu. Eine solche inhaltlich beschränkte Lufthoheit vertreten in der deutschen Völkerrechtslehre Meyer und Kohler aus dem völkerrechtlichen Erfordernis heraus, daß da, wo der Staat kein Interesse wahrzunehmen hat, die Staatsbefugnisse zugunsten der allgemeinen Kultur zurückzutreten haben. Ebenso gestehen Grünwald und Richards nur insoweit dem Staat Hoheitsrechte in der Luft zu, als es seine Interessen benötigen. Überholt sind die Ansichten, wonach die Lufthoheit des Grundstaats in ihrer räumlichen Ausdehnung beschränkt werden müsse, sei es zahlenmäßig, wie v. Bar, Rolland u. a. es wollten, sei es entsprechend der Reichweite der staatlichen Machtmittel, so v. Holtzendorff, v. Ullmann u. a. v. Grote will die staatliche Lufthoheit in ihrem Inhalt und in ihrer räumlichen Ausdehnung eingedämmt wissen.

4. Der Luftraum oberhalb des offenen Meeres und staatenloser Landgebiete auf der Erdkugel wird gemäß dem Axiom der Meeresfreiheit ebenfalls allgemein für hoheitsfrei erklärt, auch die jeweilige Luftsäule oberhalb von auf dem offenen Meere fahrenden Seeschiffen und von Luftfahrzeugen über der hohen See. Der Luftraum über den Küstengewässern ist rechtlich ebenso zu bewerten wie die unter ihm befindlichen Küstengewässer. Die Beziehungen des Uferstaats zum Luftraum über dem Küstenmeer, die ihrerseits vermittelt werden durch die Beziehungen des Uferstaats zum Küstenmeer einerseits und durch die Beziehungen des Küstenmeers zu dem über ihm gelagerten Luftraum andrerseits, sind als maßgebend für die Rechte des Uferstaats anzusehen.

5. Hinsichtlich der Würdigung der einzelnen Ansichten über die völkerrechtliche Stellung des Luftraums sprechen von vornherein gewichtige Gründe gegen die Annahme einer entsprechend der Meeresfreiheit gebildeten vollen Luftfreiheit. Die Luft steht zu der unter ihr gelegenen Erdoberfläche in ganz anderer Beziehung als das Meer zum festen Land; dieses liegt neben, jene jedoch über dem Staatsgebiet. Ebenso ist die Analogie des Luftraums mit dem Küstenmeer zu verwerfen. Zumal bei einer räumlich beschränkten Luftsouveränität würde die obere freie Luftzone ebenso, wie sie es in physischer Hinsicht tut, auch im Rechtssinne die untere staatshoheitliche Luftschicht völlig beherrschen. Sofern ein staatlicher Schutzanspruch überhaupt als vorhanden angenommen wird, hört dieser mit steigender Höhe weder auf noch wird er auch nur verringert. Auch das von den Verfechtern der Luftfreiheit dem Grundstaat zugebilligte Selbsterhaltungsrecht ist in seiner rechtlichen Natur und in seinem Umfang sehr strittig. An sich ist die besondere Anerkennung eines staatlichen Selbsterhaltungsrechts zu verneinen; außerdem bietet dieses dem Staat in dem ihm von den Vertretern der Luftfreiheitstheorie gegebenen Umfang keinen hinlänglichen Schutz.

6. Somit ist die Aufstellung von Sonderregeln für den Luftraum und eine vollkommen anders geartete Betrachtungsweise seiner rechtlichen Natur erforderlich mit dem Ziel, daß dadurch der freie und im Interesse des Völkerfriedens zu begrüßende zwischenstaatliche Luftverkehr möglichst unbehindert bleibt. Der Luftraum oberhalb der Erdoberfläche ist nur in seiner Gesamtausdehnung rechtlich erfaßbar. Die Beherrschungsfähigkeit des Luftraums in seiner Gesamtheit ist nicht etwa deshalb zu verneinen, weil eine Herrschaft jederzeit und in jedem Punkt auszuüben ist und dies in der Luft sich nicht durchführen läßt; die bloße Möglichkeit ihrer Ausübung und der Geltendmachung der aus ihr entspringenden Rechte genügt; so ist es ja auch bei der tellurischen Gebietshoheit. Der freie Raum ist, soweit er zur Erdoberfläche gehört — und nur dieser kommt als „Luftraum“ in Betracht —, als selbständiges Rechtsobjekt der Beherrschung fähig; rechtlich erheblich ist für uns das Luftgebiet nur insoweit, als es Menschen oder deren Werken zur Betätigung noch Raum bietet; diejenigen Teile des Luftraums, wo Menschen nicht mehr leben können, scheiden für eine rechtliche Betrachtung aus, da an ihnen kein menschliches Interesse besteht. Da aber dem rechtlich erheblichen, in seinem Gesamtbereich beherrschbaren Luftraum innerhalb seiner Ausdehnung eine Abgrenzungsmöglichkeit fehlt, so darf die im Luftraum über der Erdoberfläche zu begründende Souveränität keiner internen Teilabgrenzung unterliegen.

7. Der Luftraum ist ein einziges Herrschaftsgebiet. Träger dieser Herrschaft ist derjenige, welcher für diese Gesamtherrschaft naturgemäß am ehesten in Betracht kommt, und das ist die die gesamte Menschheit rechtlich verkörpernde Gesamtheit der Staaten als diejenige Persönlichkeit, über deren Gebiet der Gesamtluftraum gelegen ist, und zu deren Nutzen dieser zu dienen hat. Der Luftraum, der nur in seiner gesamten Ausdehnung zur Erdoberfläche ohne Rücksicht auf deren willkürliche Abgrenzungen in Beziehung steht wie tatsächlich, so auch im Rechtssinn, ist als Gemeingut der Menschheit zu erklären — ethisch-soziale Bedeutung des Luftraums —, dessen Beherrschung den unter ihm gelegenen Staaten in ihrer Gesamtheit überantwortet ist — völkerrechtliche Bedeutung des Luftraums —.

Die zusammengefaßten verschiedenen Lufthoheiten aller Staaten bestehen gemeinschaftlich im vollen Umfange des Raumes; jede Hoheit ist gegenwärtig in jedem Teile des Luftraums; nicht teilen die einzelnen Hoheiten die Luft unter sich auf in eine Vielheit von Teilräumen zwecks gesonderter Beherrschung durch die einzelnen Grundstaaten. Die Gesamtheit der Hoheitsträger im Luftraum — „Luftgemeinschaft" — hat diese Hoheit nur in voller Übereinstimmung und für alle Teile des Raumes gemeinsam auszuüben.

8. Durch die Gültigkeit des Gesetzes von der Schwerkraft des Erdmittelpunktes, wodurch auch von der höchsten Höhe im Luftraum aus das daruntergelegene Gebiet der Erdoberfläche betroffen ist, wird zur Verwaltung der über seinem Gebiet aufragenden Luftsäule eine Kompetenz des bedrohten Grundstaats geschaffen als des gegebenen und geeignetsten Verwesers dieses an sich gemeinhoheitlichen Teiles des Gesamtluftraums. Die Entstehung und der Umfang dieser luftrechtlichen Verwaltungszuständigkeit wird nicht bestimmt durch das Vorhandensein des Luftteilraums als solchen über dem betreffenden Staatsgebiete, sondern durch die Beziehungen, die zwischen dem Verkehr im Luftraum einerseits und dem darunter gelegenen, einer Staatsgewalt untergeordneten Landgebiet entstehen. Der Luftraum über dem offenen Meere untersteht der gemeinsamen Hoheit und Verwaltung aller Staaten, der über dem Küstenmeere der gemeinsamen Hoheit aller Staaten und der Verwaltung des jedesmaligen Uferstaats, deren Umfang die Berührungspunkte zwischen Luftverkehr und Uferstaat festsetzen.

9. Auch aus Gründen der Zweckmäßigkeit ist dem Luftraum diese Rechtsnatur zuzuerkennen. Völliger Abschluß eines Teilraums vom Weltluftverkehr ist hier undenkbar; für eine einheitliche Luftgesetzgebung wird somit gebürgt. Aus dem Umfange der Verwaltungszuständigkeit des einzelnen Grundstaats folgt, daß die friedliche Nutzung des Gesamtluftraums völkerrechtlich grundsätzlich frei ist, inbegriffen den nicht gefährdenden Durchflug (passage inoffensif) und die friedliche Landungsmöglichkeit. Einzelstaatliche Regelungen können im allgemeinen nur mit Rücksicht auf die Landesverteidigung, auf hygienische und staatliche Grundinteressen eingreifen, und nur, wenn sie die Benutzung des Luftraums betreffen, nicht etwa dessen grundsätzliche Rechtsnatur. Das Höchstmaß der Rechte wird so mit dem Höchstmaß der Sicherheiten Hand in Hand gehen, zumal da hier die Freiheit des Luftverkehrs nicht in schrankenlose Willkür ausarten kann, sondern von vornherein festen Normen unterworfen ist, ohne daß andrerseits zu enge gesetzliche Grenzen, die nur für die Einzelstaaten als solche von Bedeutung sind, gezogen würden.

10. Die grundsätzlichen Bestimmungen der Pariser Luftfahrtkonvention, die im Jahre 1919 im Anschluß an die Versailler Vertragsverhandlungen abgeschlossen worden ist, und der bis Mitte 1924 Belgien, Bolivien, Brasilien, Bulgarien, China, Cuba, Ecuador, Frankreich, Großbritannien nebst Dominions, Griechenland, Guatemala, Japan, Italien, Liberia, Nicaragua, Panama, Persien, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien (Jugoslawien), Siam, Tschechoslowakei, Uruguay und die Vereinigten Staaten von Amerika beigetreten sind, überspannen den Grundsatz der unbeschränkten Lufthoheit des Einzelstaats. In diesem Sinn sind auch die Ausführungsbestimmungen gehalten. Insbesondere die luftrechtlichen Bestimmungen der den Weltkrieg abschließenden Friedensverträge (vgl. z. B. Art. 198, 202, 313—319 des Versailler Vertrags) haben einen freien Weltluftverkehr in unverantwortlicher Weise vereitelt. Diese ganze Einstellung der augenblicklich für den Luftraum oberhalb anerkannter Staaten geltenden Völkerrechtssätze beruht darauf, daß der Glaube an die sittliche Macht und den festen Bestand des Völkerrechts erschüttert ist. So will zunächst jeder Einzelstaat möglichst seinen eigenen Bestand wahren, sich „reale Garantien" schaffen, wobei das Vorgehen mit einem Schein des Rechts umgeben wird. Deshalb wird auch der Luftraum in die Hoheit des Einzelstaats einbezogen. Demgegenüber bietet die Garantie für eine freie und ungehemmte Entwicklung des Völkerlebens der Gedanke der völkerrechtlichen Solidarität auf dem Boden des Rechts. Den Ausdruck hierfür bildet bei Betrachtung der Rechtsnatur des Luftraums die gemeinschaftliche Lufthoheit aller Staaten.